STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 37015

23 oktober 2015

Beleidsregels bestuurlijke boetes vervoerswetgeving ACM

(15.0879.67/ACM/DJZ/2015204891)

De Autoriteit Consument en Markt,

Gelet op artikel 45f, eerste lid, aanhef en onder a, van de Loodsenwet, artikel 76, tweede lid, aanhef en onder a, van de Spoorwegwet, de artikelen 8.25h, vierde lid, en 11.24 van de Wet luchtvaart, artikel 96a van de Wet personenvervoer 2000 en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In dit besluit wordt verstaan onder:
a. *ACM:* de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;
b. *jaaromzet:* omzet van de overtreder als bedoeld in artikel 12o van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;
c. *boetegrondslag:* een op grond van de jaaromzet vastgesteld bedrag dat de basis vormt voor de hoogte van een op te leggen bestuurlijke boete;
d. *basisboete:* het bedrag dat de basis vormt voor het bepalen van de hoogte van een op te leggen bestuurlijke boete, vastgesteld op grond van een binnen de bandbreedte van de aan een overtreding gekoppelde boetecategorie vastgesteld bedrag.

Artikel 2. Algemeen uitgangspunt

ACM bepaalt de hoogte van een op te leggen bestuurlijke boete zodanig dat deze, in het kader van specifieke preventie, een overtreder weerhoudt van het begaan van een volgende overtreding en, in het kader van algemene preventie, potentiële andere overtreders weerhoudt van het begaan van een(zelfde) overtreding.

Artikel 3. Wijze van totstandkoming

1. ACM bepaalt de hoogte van een op te leggen bestuurlijke boete op basis van de boetegrondslag, die per geval wordt vastgesteld.

2. Na het bepalen van de boetegrondslag, bepaalt ACM de basisboete.

3. ACM neemt vervolgens boeteverhogende of -verlagende omstandigheden in aanmerking en bepaalt in redelijkheid in hoeverre zulke omstandigheden tot een verhoging of verlaging van de basisboete leiden.

4. In afwijking van de vorige leden kan ACM een symbolische bestuurlijke boete opleggen wanneer bijzondere omstandigheden naar haar oordeel daartoe aanleiding geven

Artikel 4. Berekening van de boete

1. ACM bepaalt de boetegrondslag op basis van de jaaromzet van de overtreder in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking waarbij zij de bestuurlijke boete oplegt.

2. ACM gaat daarbij uit van de in Nederland behaalde jaaromzet, tenzij deze naar haar oordeel geen passende beboeting meebrengt.

3. Bij overtredingen van de Loodsenwet kan ACM de boetegrondslag bepalen op basis van de gezamenlijke jaaromzet van de organisaties, aangewezen krachtens de artikelen 15a, tweede lid, en 15b, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet.

4. Bij de geografische afbakening van de jaaromzet, sluit ACM aan bij de mededeling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 10 juli 2008, getiteld ‘Geconsolideerde mededeling van de Commissie over bevoegdheidskwesties op grond van Verordening (EG) nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen’ (Pb 2008, C 95, blz. 1–8).

5. Indien ACM de jaaromzet niet aan de hand van door de overtreder verstrekte informatie kan bepalen, kan zij hiervan een schatting maken.

6. ACM hanteert als boetegrondslag een bepaald promillage van de jaaromzet. De hoogte van dit promillage is afhankelijk van de categorie waarin de betreffende overtreding is ingedeeld. De Bijlage bij dit besluit vermeldt in welke categorie die overtreding is ingedeeld.
categorie I Boetebandbreedte tussen € 2.500,– en 1,25‰ van de jaaromzet
categorie II Boetebandbreedte tussen € 5.000,– en 3.75‰ van de jaaromzet
categorie III Boetebandbreedte tussen € 10.000,– en 7,5‰ van de jaaromzet
categorie IV Boetbandbreedte tussen € 15.000,– en 12,5‰ van de jaaromzet
categorie V Boetebandbreedte tussen € 25.000,– en 37,5‰ van de jaaromzet
categorie VI Boetebandbreedte tussen € 50.000,– en 75‰ van de jaaromzet

7. Indien de in het vorige lid bedoelde indeling in een boetecategorie in het concrete geval naar het oordeel van ACM geen passende beboeting toelaat, kan de naast hogere of naast lagere categorie worden toegepast.

8. De omzet die in aanmerking wordt genomen voor de bepaling van de maximale basisboete wordt als volgt berekend:
   a. de jaaromzet tot € 500.000.000 telt voor 100% mee,
   b. de jaaromzet tussen € 500.000.000 en € 1.000.000.000 telt voor 10% mee, en
   c. de jaaromzet boven de € 1.000.000.000 telt voor 1% mee.

Artikel 5. Boeteverhogende of -verlagende omstandigheden

1. Bij vaststelling van de bestuurlijke boete beziet ACM of sprake is van boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.

2. ACM bepaalt in redelijkheid de mate waarin de betrokken omstandigheid leidt tot een verhoging of verlaging van de basisboete.

3. Boeteverhogende omstandigheden zijn in ieder geval:
   a. de omstandigheid dat ACM of een andere bevoegde autoriteit, waaronder de Europese Commissie of een rechterlijke instantie, reeds onherroepelijk een zelfde of vergelijkbare door de overtreder begane overtreding heeft vastgesteld,
   b. de omstandigheid dat de overtreder het onderzoek van ACM heeft belemmerd,
   c. de omstandigheid dat de overtreder tot de overtreding heeft aangezet of een leidinggevende rol gespeeld heeft bij de uitvoering daarvan,
   d. de omstandigheid dat de overtreder gebruik heeft gemaakt van, of voorzien in, controle- of dwangmiddelen ter handhaving van de te beboeten gedraging.

4. In geval van recidive als bedoeld in het derde lid, onder a, verhoogt ACM de basisboete met 100%, tenzij dit gezien de omstandigheden van het concrete geval onredelijk zou zijn.

5. Boeteverlagende omstandigheden zijn in ieder geval:
   a. de omstandigheid dat de overtreder verdergaande medewerking aan ACM heeft verleend dan waartoe hij wettelijk gehouden was,
   b. de omstandigheid dat de overtreder uit eigen beweging degenen aan wie door de overtreding schade is berokkend, schadeloos heeft gesteld.

Artikel 6. Vaststelling van de hoogte

1. ACM stelt de hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete vast met inachtneming van:
   a. het wettelijk boetemaximum;
   b. deze beleidsregels;
   c. de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

2. ACM kan van deze beleidsregels afwijken indien onverkorte toepassing ervan tot evidente onbillijkheden leidt.

3. Indien ACM constateert dat een overtreder meerdere overtredingen heeft begaan, kan zij in plaats van elke overtreding afzonderlijk te beboeten, een bestuurlijke boete opleggen voor deze overtredingen gezamenlijk.

4. De hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete rondt ACM af naar beneden op een veelvoud van € 1.000,–.

Artikel 7. Intrekking eerder besluit

Het besluit 'Beleidsregels NMa bestuurlijke boetes vervoerswetgeving' wordt ingetrokken.

Artikel 8. Overgangsbeleid

Op overtredingen waarvan een rapport is opgemaakt voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze beleidsregel wordt beslist met toepassing van de Beleidsregels NMa bestuurlijke boetes vervoerswetgeving zoals deze golden onmiddellijk voorafgaand aan dat tijdstip.

Artikel 9. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: 'Beleidsregels bestuurlijke boetes vervoerswetgeving ACM'.

Artikel 10. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van publicatie in de Staatscourant.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 15 oktober 2015

De Autoriteit Consument en Markt,
C.A. Fonteijn,
bestuursvoorzitter

F.J.H. Don,
bestuurslid

J.G. Vegter,
bestuurslid

BIJLAGE

I. Inleiding

In artikel 4, zesde lid, van deze beleidsregels is bepaald dat overtredingen waarvoor ACM een bestuurlijke boete kan opleggen op grond van artikel 76, tweede lid, aanhef en onder a, van de Spoorwegwet, de artikelen 8.25h, vierde lid, en 11.24 van de Wet luchtvaart en artikel 45f, eerste lid, aanhef en onder a, van de Loodsenwet, met uitzondering van overtredingen die door natuurlijke personen zijn begaan, worden beboet op basis van een promillage van de jaaromzet van de overtreder. De vaststelling van het promillage vindt plaats aan de hand van zes categorieën die oplopen in hoogte. Deze bijlage geeft aan in welke categorie de vorenbedoelde overtredingen zijn ingedeeld. De bijlage maakt integraal onderdeel uit van de Beleidsregels bestuurlijke boetes vervoerswetgeving ACM.

II. Indeling in categorieën

1. Spoorwegwet

De overtredingen, bedoeld in artikel 76, tweede lid, aanhef en onder a, van de Spoorwegwet, worden als volgt in categorieën ingedeeld:

Categorie II	a. artikel 58, derde lid; b. artikel 58, vierde lid; c. artikel 59, derde lid.
Categorie III	a. artikel 57.
Categorie IV	a. artikel 60, derde lid; b. artikel 61 (ondersteunende voorschriften)
Categorie V	a. artikel 17, eerste lid, onder d (ondersteunende voorschriften); b. artikel 58, eerste lid (vaststelling netverklaring); c. artikel 58, eerste lid (overleg gebruikers); d. artikel 58, tweede lid; e. artikel 59, eerste lid; f. artikel 59, tweede lid; g. artikel 60, eerste lid (ondersteunende voorschriften); h. artikel 60, tweede lid; i. artikel 61 (kernvoorschriften); j. artikel 62, zevende lid (ondersteunende voorschriften); k. artikel 63, eerste lid.
Categorie VI	a. artikel 17, eerste lid, onder d (kernvoorschriften); b. artikel 27, eerste lid; c. artikel 60, eerste lid (kernvoorschriften); d. artikel 62, eerste lid; e. artikel 62, tweede lid; f. artikel 62, zevende lid (kernvoorschriften); g. artikel 62, achtste lid; h. artikel 67, eerste lid; i. artikel 67, tweede lid; j. artikel 67, derde lid; k. artikel 68.

2. Wet luchtvaart

a. de overtredingen bedoeld in artikel 8.25h, vierde lid, van de Wet luchtvaart, die op grond van dat artikel en artikel 12m van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt bestraft kunnen worden met een bestuurlijke boete van maximaal € 450.000,– of 1% van de jaaromzet als dat meer is, worden als volgt in categorieën ingedeeld:

Categorie IV	a. artikel 8.25h, tweede lid.

b. de overtredingen, bedoeld in artikel 11.24 van de Wet luchtvaart, die op grond van dat artikel en artikel 57 van de Mededingingswet bestraft kunnen worden met een boete van maximaal € 450.000,– of 1% van de jaaromzet als dat meer is, worden als volgt in categorieën ingedeeld:

Categorie I	a. artikel 8.25h, eerste lid.
Categorie III	a. artikel 8.25d, eerste lid, tweede volzin; b. artikel 8.25ga; c. artikel 8.25h, tweede lid.

Categorie IV	a. artikel 8.25d, tweede lid (ondersteunende voorschriften); b. artikel 8.25ea, tweede lid; c. artikel 8.25ea, derde lid; d. artikel 8.25e, vijfde lid.
Categorie V	a. artikel 8.25d, derde lid; b. artikel 8.25d, vierde lid; c. artikel 8.25d, vijfde lid; d. artikel 8.25d, zesde lid; e. artikel 8.25d, negende lid; f. artikel 8.25d, tiende lid; g. artikel 8.25d, elfde lid; h. artikel 8.25ea, vierde lid, laatste volzin; i. artikel 8.25e,eerste lid; j. artikel 8.25e,tweede lid; k. artikel 8.25e, derde lid; l. artikel 8.25e,vierde lid; m. artikel 8.25e, zesde lid; n. artikel 8.25f, vierde lid; o. artikel 8.25f, achtste lid; p. artikel 8.25f, krachtens het negende lid gestelde regels.
Categorie VI	a. artikel 8.25d, eerste lid, eerste volzin; b. artikel 8.25d, tweede lid; c. artikel 8.25d, krachtens het dertiende lid gestelde regels; d. artikel 8.25f, eerste lid; e. artikel 8.25f, tweede lid.

3. Loodsenwet

De overtredingen, bedoeld in artikel 45f, eerste lid, aanhef en onder a, van de Loodsenwet, die op grond van artikel 45f, tweed lid, van de Loodsenwet bestraft kunnen worden met een bestuurlijke boete van maximaal € 450.000,–, of indien dit meer is, 10% van de gezamenlijke omzet van de organisaties, aangewezen krachtens de artikelen 15a, tweede lid, en 15b, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet, worden als volgt in categorieën ingedeeld:

Categorie IV	a. artikel 27c, tweede lid; b. artikel 27c, derde lid; c. artikel 27c, vierde lid; d. artikel 27c, vijfde lid; e. artikel 27c, zesde lid; f. artikel 27c, zevende lid; g. artikel 27j, tweede lid (m.u.v. eerste volzin); h. artikel 27j, derde lid; i. artikel 27k, tweede lid; j. artikel 27k, derde lid; k. artikel 27k, vierde lid.
Categorie V	a. artikel 27c, eerste lid; b. artikel 27i, tweed lid; c. artikel 27j, eerste lid; d. artikel 27j, tweede lid, eerste volzin; e. artikel 27k, eerste lid; f. artikel 27l, eerste lid.
Categorie VI	a. artikel 27i, eerste lid.

4. Wet personenvervoer 2000

De overtredingen bedoeld in artikel 96a en artikel 124d jo. 96a van de Wet personenvervoer 2000, die op grond van dat artikel bestraft kunnen worden met een bestuurlijke boete van maximaal € 450.000,–, of indien dat meer is, 1% van de netto-omzet van de overtreder worden als volgt in categorieën worden ingedeeld:

Categorie III	a. artikel 63c, zesde lid; b. artikel 63c, zevende lid, eerste volzin vanaf 'en'; c. artikel 63c, negende lid, laatste volzin; d. artikel 63c, tiende lid, laatste volzin; e. artikel 69, vijfde lid, sub a, tweede volzin; f. artikel 69, vijfde lid, laatste volzin.
Categorie V	a. artikel 69, eerste lid; b. artikel 69, vijfde lid, sub a, eerste volzin.

Categorie VI	a. artikel 63c, vierde lid; b. artikel 63c, zevende lid, eerste volzin tot ‘en’; c. artikel 63c, tiende lid, uitgezonderd de laatste volzin; d. artikel 69, tweede lid, sub a, onder 2; e. artikel 69, tweede lid, sub b; f. artikel 69, vijfde lid, sub b.

Noot:
artikel 69 zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van de Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden.

TOELICHTING

Algemeen

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), De Consumentenautoriteit (CA) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) zijn op 1 april 2013 opgegaan in de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Deze samenvoeging is geregeld in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Daarbij zijn de wettelijke taken en bevoegdheden van de drie voormalige autoriteiten vrijwel ongewijzigd overgegaan op ACM.

De Instellingswet Autoriteit Consument en Markt voorzag niet in de harmonisering van alle bestaande regels omtrent het opleggen van een bestuurlijke boete. De meeste bepalingen zijn onveranderd gebleven. De wet van 25 juni 2014 tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht (Stb. 2014, 247), hiervan: Stroomlijningswet ACM, voorziet – anders dat de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt – wel in vereenvoudiging en harmonisering van bevoegdheden, handhavingsinstrumenten en procedures. In dat kader zijn enkele ACM-breed geharmoniseerde bepalingen met betrekking tot het opleggen van een bestuurlijke boete opgenomen in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Het gaat met name om:
1. de termijn als bedoeld in artikel 6:51 van de Algemene wet bestuursrecht waarbinnen ACM een boetebesluit dient te nemen,
2. de bevoegdheid om met het oog op het bepalen van de boetehoogte de boekhouding van de overtreder te onderzoeken,
3. het wettelijke boetemaximum voor overtreding van de informatieplicht, een zelfstandige last, de meewerkplicht, een toezeggingsbesluit of voor het verbreken van een zegel,
4. het wettelijke boetemaximum voor overtredingen door natuurlijke personen,
5. de definitie van omzet en
6. de regeling van schorsende werking van bezwaar.

De vereenvoudiging en harmonisatie in de Stroomlijningswet ACM was aanleiding om ook de nadere regels van de Minister van Economische Zaken inzake boeteoplegging te vereenvoudigen en harmoniseren. Dit is gebeurd in de Boetebeleidsregel 2014 (Stcrt. 2014, nr. 19776). De reikwijdte van de beleidsregel is uitgebreid tot alle boetes die ACM kan opleggen op grond van Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Het gaat daarbij om het plegen van zogeheten formele overtredingen, zoals het overtreden van de informatieplicht, een zelfstandige last, de meewerkplicht, naar ook het feitelijk leidinggeven. De beleidsregel is niet van toepassing op boetes die ACM oplegt wegens materiële overtredingen op grond van wetgeving die onder de verantwoordelijkheid valt van andere ministers.

De vervoerswetgeving waarvan ACM belast is met het toezicht op de naleving, bevat boetemaxima voor overtredingen van diverse bepalingen waarvoor zij een bestuurlijke boete kan opleggen. Dit boetemaximum houdt een vast bedrag in of een percentage van de jaaromzet van de overtreder in het boekjaar voorafgaande aan de boetebeschikking, ongeacht waar ter wereld die omzet is gerealiseerd. De nadere invulling van de factoren waarmee bij de vaststelling van de hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete rekening wordt gehouden, is aan ACM overgelaten. De Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de hoogte daarvan moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Deze omstandigheden zijn verdisconteerd in de systematiek van boeting.

De NMa heeft, als een van de rechtsvoorgangers van ACM, beleidsregels vastgesteld voor het bepalen van de hoogte van de op te leggen boetes op het terrein van de vervoerswetgeving, te weten: de Beleidsregels NMa bestuurlijke boetes vervoerswetgeving (Stcrt. 2009, nr. 14514). Deze boetebeleidsregels zijn niet in overeenstemming met de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en de Boetebeleidsregels 2014. ACM acht het wenselijk om omwille van de duidelijkheid, rechtszekerheid en consistentie in het boetebeleid wenselijk om daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en de laatst genoemde beleidsregels van de Minister van Economische Zaken. Onderhavige beleidsregel vervangt de Beleidsregels NMa bestuurlijke boetes, waarbij de boetesystematiek hetzelfde is gebleven. Volgens deze systematiek geldt dat ACM allereerst de basisboete vaststelt aan de hand van een binnen de bandbreedte van de aan een overtreding gekoppelde boetecategorie. Vervolgens kan ACM boeteverhogende of verlagende omstandigheden op deze basisboete in aanmerking nemen om specifieke omstandigheden met betrekking tot de overtreder mee te kunnen wegen. In onderhavige beleidsregel zijn geen bepalingen meer opgenomen die betrekking hebben op de hiervoor vermelde formele overtredingen, waarvoor op grond van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt boetes kunnen worden opgelegd. De Minister van Economische Zaken heeft hiervoor boetebeleidsregels vastgesteld.

Artikelsgewijs

Artikel 2

De bestuurlijke boetes die ACM oplegt zijn gericht op handhaving van de wet door bestraffing van de overtreding hiervan. Zij hebben niet als doel het ontnemen van voordeel van de overtreder. De hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete bepaalt ACM op een zodanig niveau dat deze de overtreder van een volgende overtreding weerhoudt (specifieke preventie) en potentiële andere overtreders afschrift (generale preventie). Om die beoogde preventieve werking te bereiken dient de bestuurlijke boete afschrikwekkend te zijn. Dit geldt in ieder geval in relatie tot en met de desbetreffende wettelijke norm te beschermen belangen.

Artikel 3

Voor de boetetoemeting hanteert ACM een boetegrondslag die per geval wordt vastgesteld. Bij overtreding van de vervoerswetgeving zijn met de desbetreffende wettelijke norm te beschermen belangen in het algemeen niet eenvoudig te realiseren aan een bepaalde omzet. Bij deze overtredingen bepaalt ACM de boetegrondslag dan ook op basis van de jaaromzet. Die omzet vormt een indicatie voor de economische macht van de overtreder en kan daarmee bij de overtreding een bepaalde wettelijke norm tevens een indicatie vormen van de potentiële weerslag van de overtreding op de economie. Tevens bereikt ACM daarmee dat de hoogte van de bestuurlijke boete in gepaste verhouding staat tot de totale omvang van de overtreder en daardoor afschrikwekkend is.

Artikel 4

ACM hanteert als boetegrondslag een promillage van de jaaromzet. Dit promillage en de ernstfactor (E) die in de voorgaande beleidsregel bestonden, zijn ineen geschoven. Ten opzichte van het voorgaande beleid levert dit geen beleidswijziging op. In de bijlage bij deze beleidsregel zijn de overtredingen ingedeeld in de categorieën I tot en met VI. Als deze indeling naar de mening van ACM geen passende beboeting mogelijk maakt, dan kan ACM de naast gelegen hogere of lagere categorie toepassen. Als de categorie is bepaald, dient ACM binnen de hiervoor geldende bandbreedte een bedrag vast te stellen. Dit is de basisboete.

Artikel 5

Zodra ACM op basis van de boetesystematiek een basisboete heeft vastgesteld, beoordeelt zij of er sprake is van boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden en past zij desgewenst de boete dienovereenkomstig aan. Daarnaast kan ACM, indien zij van mening is dat uitzonderlijke omstandigheden daartoe aanleiding geven, volstaan met het opleggen van een symbolische boete (artikel 3, vierde lid). De praktijk wijst uit dat van deze mogelijkheid niet vaak gebruik wordt gemaakt.

Artikel 6

Bij de toepassing van het tweede lid geldt dat de financiële positie van de overtreder in beginsel geen rol speelt bij de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete, met dien verstande dat het opleggen van die boete niet het faillissement van de overtreder waarschijnlijk mag maken. Overigens bestaat de mogelijkheid voor de overtreder ACM te verzoeken een betalingsregeling te hanteren.

Artikel 8

Op grond van dit artikel blijven de Beleidsregels NMa bestuurlijke boete vervoerswetgeving gelden met betrekking waartoe voor de inwerkingtreding van deze beleidsregel rapport is opgemaakt. Hiermee is een eenduidig vast te stellen tijdstip vastgesteld.